

STWIERDZENIE WYGASNIĘCIA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Andrzej Matan

STWIERDZENIE WYGASNIĘCIA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Andrzej Matan

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 sierpnia 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Robert Sawuła

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-893-7

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej Žonie Basi

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Uwagi wstępne	17
Rozdział I	
Zagadnienia wprowadzające	27
1. Decyzja administracyjna	27
1.1. Domniemanie formy decyzji administracyjnej	40
1.2. Decyzje konstytutywne i deklaratoryjne	45
2. Trwałość decyzji administracyjnej	51
3. Utrata mocy obowiązującej decyzji administracyjnej	57
Rozdział II	
Instytucja wygaśnięcia w prawie krajowym	61
1. Wygaśnięcie w prawie cywilnym	61
2. Wygaśnięcie w przepisach prawa pracy	72
3. Wygaśnięcie w przepisach Prawa własności przemysłowej	77
3.1. Uwagi wstępne	77
3.2. Wygaśnięcie patentu	78
3.3. Wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy (prawa z rejestracji)	83
3.4. Inne przypadki wygasania praw z rejestracji	94
4. Wygaśnięcie w przepisach materialnego prawa administracyjnego	97
4.1. Wygasanie praw cywilnych	98
4.1.1. Wygaśnięcie prawa użytkowania ustanowionego decyzją administracyjną	98

4.1.2. Wygaśnięcie praw rzeczowych w „specustawach inwestycyjnych”	100
4.1.3. Wygaśnięcie umowy uzależnionej od decyzji	101
4.2. Wygaśnięcie prawa trwałego zarządu ustanowionego w formie decyzji	102
4.3. Wygasanie uprawnień administracyjnych i należności publicznych	106
4.3.1. Wygaśnięcie prawa do świadczeń rodziny	107
4.3.2. Wygaśnięcie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych.....	109
4.4. Inne przypadki wygaśnięcia w prawie administracyjnym	110
4.4.1. Wygaśnięcie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego	110
4.4.2. Wygaśnięcie postanowienia	112
5. Podsumowanie	113

Rozdział III

Instytucja stwierdzenia wygaśnięcia decyzji

administracyjnej	117
1. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej w Kodeksie postępowania administracyjnego	117
1.1. Uwagi wstępne	117
1.2. Rekonstrukcja norm zawartych w art. 162 § 1 k.p.a.	119
1.3. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie	120
1.4. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie a decyzja stwierdzająca nieważność	121
1.5. Charakter decyzji stwierdzającej wygaśnięcie	124
2. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w Ordynacji podatkowej	127
2.1. Uwagi wstępne	127
2.2. Bezprzedmiotowość decyzji (art. 258 § 1 pkt 1 o.p.)	132
2.3. Niedopełnienie przez stronę warunku, z zastrzeżeniem którego została wydana decyzja podatkowa (art. 258 § 1 pkt 2 o.p.)	135

2.4. Niedopełnienie przez stronę przewidzianych w tej decyzji lub w przepisach prawa podatkowego warunków uprawniających do skorzystania z ulg (art. 258 § 1 pkt 3 o.p.)	136
2.5. Niedopełnienie przez stronę określonych w przepisach prawa podatkowego warunków uprawniających do skorzystania z ryczałtowych form opodatkowania (art. 258 § 1 pkt 4 o.p.)	139
3. Podsumowanie	142

Rozdział IV

Funkcje instytucji stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej	145
---	------------

Rozdział V

Wygaśnięcie decyzji administracyjnej w przepisach pozakodeksowych	149
1. Uwagi wstępne	149
2. Wygaśnięcie decyzji w związku z wejściem w życie nowych regulacji prawnych	150
2.1. Wygaśnięcie <i>ex lege</i> grupy decyzji ze względu na wejście w życie nowych regulacji prawnych	151
2.2. Wygaśnięcie grupy decyzji bez wyraźnego zastrzeżenia, że następuje to <i>ex lege</i>	153
2.3. Wygaśnięcie decyzji bez zastrzeżenia <i>ex lege</i> – dorozumiane	162
2.4. Wygaśnięcie decyzji ze względu na nowy stan prawny z powodu przyjęcia bądź uchylecia aktu podustawowego	165
3. Wygaśnięcie decyzji ze względu na zaistnienie określonych okoliczności wskazanych w ustawie	168
3.1. Wygaśnięcie decyzji <i>ex lege</i>	168
3.2. Wygaśnięcie decyzji ze względu na niespełnienie ustawowych przesłanek jej wydania	173
3.3. Wygaśnięcie decyzji ze względu na niespełnienie w terminie zależnych od adresata wymogów ustawowych	174

3.4. Wygaśnięcie decyzji ze względu na spełnienie warunku ustawowego (rozwiązującego)	183
3.5. Wygaśnięcie decyzji ze względu na niespełnienie warunku ustawowego przez organ administracji	194
3.6. Wygaśnięcie decyzji spowodowane zastąpieniem jej przedmiotu postanowieniami umowy bądź decyzją administracyjną	195
3.7. Wygaśnięcie decyzji na skutek wydania innej decyzji	198
4. Podsumowanie.....	198

Rozdział VI

Przesłanki stwierdzenia wygaśnięcia decyzji

na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.	201
1. Przesłanka ogólna – bezprzedmiotowość decyzji	201
1.1. Bezprzedmiotowość decyzji spowodowana odpadnięciem jednego z elementów stosunku prawnego	202
1.1.1. Bezprzedmiotowość decyzji ze względu na zmiany w zakresie przedmiotu stosunku prawnego	204
1.1.2. Bezprzedmiotowość decyzji ze względu na zmiany w zakresie podmiotów stosunku prawnego	206
1.1.3. Bezprzedmiotowość decyzji ze względu na dezaktualizację praw i obowiązków z niej wynikających	209
1.2. Teleologiczna bezprzedmiotowość decyzji	211
1.3. Bezprzedmiotowość decyzji podlegającej wygaśnięciu na podstawie przepisów prawa administracyjnego materialnego	214
2. Kodeksowe przesłanki stwierdzenia wygaśnięcia decyzji bezprzedmiotowej	218
2.1. Przepis prawa nakazujący stwierdzenie wygaśnięcia decyzji bezprzedmiotowej (art. 162 § 1 pkt 1 <i>ab initio</i> k.p.a.).....	218

2.2. Interes społeczny, interes strony (art. 162 § 1 pkt 1 <i>in fine</i> k.p.a.)	225
3. Podsumowanie	229

Rozdział VII

Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji ze względu na niedopełnienie warunku przez stronę

(art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.)	231
1. Warunek w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.	231
2. Warunek „ustawowy”	238
3. Podsumowanie	241

Rozdział VIII

Postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej

decyzji administracyjnej	243
1. Przedmiot postępowania	243
2. Strony postępowania	245
3. Właściwość organu	247
4. Tok postępowania	250
5. Rozstrzygnięcia	253
5.1. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej	253
5.2. Odmowa stwierdzenia wygaśnięcia	255
5.3. Umorzenie postępowania	256
6. Weryfikacja decyzji stwierdzającej wygaśnięcie	256
6.1. Odwołanie	256
6.2. Wznowienie postępowania	258
6.3. Stwierdzenie nieważności	260
6.4. Zmiana, uchylenie decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.	261
6.5. Skarga do sądu administracyjnego	261

Wnioski	263
---------------	-----

Wykaz aktów prawnych	273
----------------------------	-----

Bibliografia	277
--------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
K.N.	– ustawa z 26.01.1983 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
pr. energ.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 833 ze zm.)

pr. farm.	– ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 944 ze zm.)
pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1041)
pr. tel.	– ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.)
u.g.h.	– ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 847 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
u.g.n.r.SP	– ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 396)
u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204)
u.KZN	– ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2020 r. poz. 1100)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.)
u.p.s.d.	– ustawa z 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2019 r. poz. 1813)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
ustawa antyalkoholowa	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUJ PWiOWI	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej
ZNUŁ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; dostępna na stronie internetowej: http://orzeczenia.nsa.gov.pl
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UP	– Urząd Patentowy RP
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

UWAGI WSTĘPNE

Trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej nie wyklucza podważenia jej mocy obowiązującej, przy czym zazwyczaj wiązać się to będzie z wadliwością aktu. Wyjątkowo jest to także możliwe w przypadku decyzji niewadliwych, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej bądź też w przepisach szczególnych. Przesłanki leżące u podstaw weryfikacji decyzji prawidłowych będą bardzo różne. Dwie mają charakter zasadniczy. Pierwsza z nich wiąże się z wyeliminowaniem (uchyleniem, cofnięciem, zmianą) z obrotu prawnego decyzji uprawniającej w całości albo w części ze względu na naganne zachowanie (działanie, zaniechanie) jej adresata (wykonywanie uprawnień niezgodnie z prawem bądź warunkami określonymi w decyzji), zaś druga to odpadnięcie celu, w jakim decyzja została wydana.

Obowiązki organów administracji publicznej, realizujących swoje kompetencje przy zastosowaniu formy decyzji, nie kończą się na wydaniu aktu. Zobowiązane są one także do kontroli jego realizacji, a w sytuacji, w której decyzja kształtuje obowiązki adresatów, do doprowadzenia do ich wykonania w drodze zastosowania środków przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Natomiast w sytuacji, gdy decyzja kształtuje uprawnienia prawne jednostki, strona, rozporządzając tymi uprawnieniami, nie może zostać przymuszona w trybie postępowania egzekucyjnego do ich wykonania. Nie oznacza to jednak wyłączenia w tym zakresie władztwa organów administracji publicznej do kontroli prawidłowości (zgodności z prawem i z treścią,

w tym z warunkami określonymi w decyzji) ich wykonywania przez strony¹, a także jej celowości (efektywności).

Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji z art. 162 § 1 k.p.a. należy – obok uchylenia lub zmiany decyzji (art. 154, 155 k.p.a.), wyłączenia prawa (art. 161 k.p.a.) oraz uchylenia decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia czynności (art. 162 § 2 k.p.a.) – do środków nadzwyczajnych umożliwiających wzruszenie decyzji ostatecznych ze względów celowościowych. Mieści się zatem w grupie tych środków prawnych, które służą administracji publicznej do kontroli decyzji na etapie ich wykonywania, przy czym wzorca czynności kontrolnych trzeba poszukiwać w „przedmiotowości” decyzji. Ową „przedmiotowość” decyzji należy rozumieć jako pozostawanie aktu w obrocie prawnym w wymiarze materialnym, a więc w takim, który pozwala na jej stosowanie przez adresata oraz inne podmioty, wobec których wywołała skutki prawne, jak i przez organ administracji, który z decyzji tej czerpie pewne uprawnienia, ale też obowiązki (np. obowiązek podjęcia czynności egzekucyjnych).

Instytucja stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej została wprowadzona do Kodeksu postępowania administracyjnego relatywnie późno, dopiero w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8). Art. 11 pkt 84 tej ustawy stanowił: „po art. 141 dodaje się art. 141¹ w brzmieniu:

„Art. 141¹. § 1. Organ administracji państwowej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja:

- 1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony,
- 2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełnia tego warunku.

¹ B. Adamiak, *Granice ochrony praw nabytych w prawie procesowym administracyjnym a kontrola ich wykonania* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, J. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 281.

§ 2. Organ administracji państwowej, o którym mowa w § 1, uchyli decyzję, jeżeli została ona wydana z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona nie dopełniła tych czynności w wyznaczonym terminie.

§ 3. Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyla decyzję na podstawie przepisów § 1 i 2 w drodze decyzji.”².

Obok wygaśnięcia decyzji, w art. 162 § 2 k.p.a. przewidziana była kompetencja organu administracji państwowej do uchylenia decyzji, jeżeli wydana została z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona nie dopełniła tych czynności w wyznaczonym terminie. Z kolei art. 162 § 3 k.p.a. w wersji z 1980 r. odnosił się zarówno do § 1, jak i do § 2 tego artykułu, wskazując, że organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyla dotychczasową decyzję w drodze decyzji. Treść art. 162 pozostała bez większych zmian do chwili obecnej, jedynie zamiast organów administracji „państwowej” pojawiły się organy administracji „publicznej”³.

Trudno ustalić, co przesądziło o procesowym uregulowaniu instytucji wygaśnięcia decyzji administracyjnej, skoro powszechnie uważano, że jej materialny charakter i związana z nim konsekwencja w postaci utraty mocy obowiązującej decyzji *ex lege* nie wymaga formalnego potwierdzenia. Prof. Janusz Borkowski w monografii opublikowanej w 1967 r. pt. *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych* zamieścił rozdział piąty zatytułowany „Wygaśnięcie decyzji administracyjnych”⁴. Jak pisze we wstępie: „Tytuł pracy sugeruje aktywność organów administracji przy zmianie lub uchylaniu decyzji. Odstąpiłem od tego zawężonego rozumienia tytułu pracy wprowadzając rozdział piąty, dotyczący wygaśnięcia decyzji administracyjnych. Wydawało mi się, że bez tych zagadnień praca byłaby niekompletna”. We wspomnianym rozdziale zajmuje się wpływem postanowień dodatkowych decyzji (tj. warunku, terminu i zlecenia) na jej moc obowiązującą. Skutek wygaśnięcia decyzji

² W tekście jednolitym Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r. przepis ten został oznaczony jako art. 162 (Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26).

³ Art. 2 pkt 5 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

⁴ J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.

ostatecznej w postaci utraty przez nią mocy obowiązującej, jak zauważa, pozostaje analogiczny do skutku uchylenia czy zmiany w trybach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W dyskusji, jaka toczyła się nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, pojawiały się głosy o konieczności uporządkowania problemu uchylenia decyzji, które stały się bezprzedmiotowe na skutek okoliczności, jakie nastąpiły po ich wydaniu⁵. Zdaniem E. Ochendowskiego w części nowelizowanego Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącej uchylenia aktów niewadliwych powinny się znaleźć zwłaszcza postanowienia regulujące wydawanie aktów obowiązujących tylko przez określony czas⁶. Miał on na uwadze uregulowanie warunków zamieszczania w aktach administracyjnych postanowień co do okresu obowiązywania danego aktu bądź terminu jego wygaśnięcia.

Przepis ten, który po ujednoliceniu Kodeksu postępowania administracyjnego znalazł się w art. 162, od samego początku budził krytykę, zwłaszcza ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę formułą bezprzedmiotowości decyzji jako przesłanką stwierdzenia wygaśnięcia aktu. Formuła ta odwołuje się bowiem do prawa materialnego, uogólniając bardzo różne sytuacje, skutkujące wygaśnięciem decyzji⁷.

Przyjęte, mimo krytycznych uwag, rozwiązanie od samego początku budziło kontrowersje, których źródłem była obawa przed arbitralnym uznawaniem, w wyniku postępowania jurysdykcyjnego, decyzji materialnych za bezprzedmiotowe, w oderwaniu od rzeczywistych przesłanek wygaśnięcia decyzji wynikających z prawa materialnego⁸. Do tego

⁵ J. Świątkiewicz, *O potrzebie i kierunkach nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1977/6, s. 18. Jego zdaniem przewidziana w art. 137 § 1 pkt 5 kodeksu nieważność decyzji z powodu jej „niewątpliwej niewykonalności” nie może odnosić się do okoliczności, które nie istniały w momencie wydawania decyzji i nie mogły być przedmiotem oceny w postępowaniu instancyjnym.

⁶ E. Ochendowski, *Propozycje udoskonalenia niektórych instytucji postępowania administracyjnego*, PiP 1977/12, s. 55–56.

⁷ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 240.

⁸ W. Dawidowicz, *Postępowanie...*, s. 240.

momentu regulacja instytucji wygaśnięcia decyzji administracyjnej była domeną prawa materialnego, zaś bezprzedmiotowość, stanowiąca przesłankę materialnego wygaszania decyzji⁹, służyła do uogólnienia bardzo różnych sytuacji występujących w prawie materialnym, oznaczających, że decyzja wygasła¹⁰. Nawet obecnie pojawiają się postulaty zmierzające do rezygnacji z tej instytucji¹¹.

W jednym artykule, jaki do tej pory powstał na temat tej instytucji prawnej, opublikowanym w 1992 r., T. Woś zwraca uwagę na to, że mimo kilkunastoletniego obowiązywania przedmiotowej regulacji nic nie wskazuje na szersze jej zastosowanie¹², odnotowując nikłą liczbę orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej sprawie¹³, a ponadto brak większego zainteresowania w literaturze¹⁴. Przyczyną takiego stanu rzeczy, jak przypuszcza, może być brak „zapotrzebowania” na nowe rozwiązanie (ze strony organów administracji, a także potencjalnych adresatów decyzji) lub też zbyt wąska – nieodpowiadająca rzeczywistej treści tego przepisu – jego wykładnia dokonywana przez organy i adresatów decyzji¹⁵. Spostrzeżenie to nadal pozostaje aktualne, a jednocześnie stanowi asumpt do rozważań o możliwości nowego „odczytania” norm zawartych w art. 162 k.p.a. i poszerzenia zakresu ich stosowania.

Zasadniczą przyczyną wprowadzonych zmian, jak należy sądzić, był problem „rozmiągania się prawa z rzeczywistością”¹⁶. Z jednej strony

⁹ Zwraca na to uwagę J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji...*, s. 171–178.

¹⁰ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 27.

¹¹ J. Drachal, R. Hauser, *Tryby nadzwyczajne (art. 145–152, 154–157, 161–162) [w:] Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 175.

¹² T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, PiP 1992/7.

¹³ Sytuacja nie uległa chyba zmianie. Jeśli spojrzymy do listy orzeczeń do art. 162 § 1 k.p.a., to jest ich ponad 10 rocznie, przy czym, co jest charakterystyczne, zdecydowana większość spośród nich dotyczy art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

¹⁴ Do tej pory artykuł T. Wosia jest jedynym naukowym opracowaniem problematyki stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

¹⁵ T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia...*, s. 50.

¹⁶ Por.: T. Zieliński, *Nieważność czynności sprzecznych z ustawą w prawie cywilnym*, RPEiS 1963/2, s. 69–70; T. Zieliński, *Nieważność rozwiązania stosunku prawnego*, ZNUJ

było bowiem tak, że na mocy postanowień zawartych w przepisach prawa materialnego pewne decyzje wygasły, uznawano także za wygasłe decyzje, które stały się bezprzedmiotowe (to była ta rzeczywistość), natomiast z drugiej strony, to materialne wygaśnięcie nie mogło znaleźć prawnego (formalnego) potwierdzenia (na tym polegało rozmiijanie się prawa z rzeczywistością). Poza tym częstokroć przyczyny (przesłanki) wygaśnięcia decyzji przewidziane w przepisach materialnoprawnych były trudne do ustalenia w konkretnym stanie faktycznym, a ciężar takich ustaleń, jak również konsekwencje z nimi związane (np. sankcja za prowadzenie budowy bez pozwolenia w sytuacji, w której pozwolenie wygasło) obciążały adresata decyzji. Inaczej niż w prawie cywilnym prawo administracyjne nie знаło instytucji analogicznej do określonej w art. 189 k.p.c., która pozwalałaby na ustalenie faktu istnienia (nieistnienia) wygaszonej materialnie decyzji. Stosunek administracyjnoprawny (materialny), co nie podlegało dyskusji, wygasł wraz z wygaśnięciem kreującej go decyzji.

Celem tej nowej instytucji prawnej było stworzenie prawnego (procesowego) mechanizmu potwierdzania (ustalania, weryfikacji) materialnego wygaszania decyzji. Chodziło w istocie o ściśle powiązanie prawa materialnego, w tej części, w której określało ono przypadki wygaszania decyzji administracyjnej bądź też czyniło decyzję bezprzedmiotową, z prawem procesowym, którego rola powinna polegać na usuwaniu z obrotu prawnego decyzji materialnie wygaszonych, ale pozostających w obiegu w swoim formalnym wymiarze.

Łącznikiem prawa materialnego i procesowego, jak wynika z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., powinna być bezprzedmiotowość decyzji, będąca przesłanką proceduralnego zastosowania tego przepisu. Od samego początku budzi ona kontrowersje wynikające głównie z tego, że nie bardzo jesteśmy w stanie ustalić (uzgodnić stanowiska), czym owa bezprzedmiotowość decyzji administracyjnej jest, a w zasadzie – kiedy ona się pojawia.

1968/39, s. 5–6; B. Adamiak, *Regulacje prawa procesowego administracyjnego systemu weryfikacji decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, J. Skoczyła, *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 180–181.

Czy wtedy, gdy przepisy prawa materialnego wyraźnie tak stanowią, czy może wtedy, gdy zostaje unicestwiony stosunek materialnoprawny ze względu na odpadnięcie jednego z elementów konstrukcyjnych, a być może w jeszcze innej sytuacji, w której decyzja staje się bezcelowa? To nie wszystkie alternatywy, jakie się rysują, jak również nie wszystkie ich szczegółowe wersje.

Zważywszy na cel oraz funkcje kodeksowego stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, trzeba zmierzać do ścisłego powiązania bezprzedmiotowości materialnej decyzji z bezprzedmiotowością, o której mowa w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Nie można ograniczać tego pojęcia tylko do ram stosunku prawnego, kształtowanego decyzją, utożsamiając bezprzedmiotowość decyzji z bezprzedmiotowością stosunku. Należy dążyć do jak najszerszego objęcia zakresem tego pojęcia różnych stanów przewidzianych w prawie materialnym administracyjnym i rozważyć na przykład problem traktowania jako bezprzedmiotowych decyzji podlegających wygaśnięciu z mocy ustawy. Jak się powszechnie przyjmuje, nie jest to stan bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., stąd zastosowanie tego przepisu nie znajduje uzasadnienia.

Ta próba powiązania procesowej instytucji stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej z wygaśnięciem materialnym tego aktu stanowić będzie podstawowy cel pracy.

Rozważania rozpoczniemy od dokonania ustaleń dotyczących samej decyzji administracyjnej, i to w dwu aspektach – materialnym i formalnym, zważywszy na dwie różne postacie decyzji występujące w art. 162 § 1 k.p.a. Pierwsza z nich to „decyzja bezprzedmiotowa”, zaś druga to „decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji bezprzedmiotowej”¹⁷. Już pobieżna analiza wskazuje na to, że są to z gruntu różne decyzje i to nie tylko ze względu na weryfikacyjny charakter drugiej z nich, ale także z powodu skutków prawnych, jakie wywołują. Przedmiotem naszego zainteresowania będą także rodzaje decyzji, a przede wszystkim problem postaci decyzji deklaracyjnych.

¹⁷ W dalszych rozważaniach pierwszą z nich będę określał mianem „decyzji wygaszanej”, zaś drugą – „decyzji wygaszającej”.

W części następnej podejmiemy próbę analizy materialnej instytucji wygaśnięcia w prawie cywilnym, prawie pracy i prawie administracyjnym, aby naświetlić istotę tej konstrukcji prawnej. Jej źródła są cywilne, ale pojawia się, i to relatywnie często, tak w prawie pracy, jak i w przepisach prawa administracyjnego kreujących bezpośrednio uprawnienia administracyjne. Na tym ostatnim obszarze będzie miała swoją specyfikę, zwłaszcza ze względu na powiązanie obowiązujących tam regulacji z instytucjami prawa cywilnego.

Dalej przejdziemy do omówienia instytucji stwierdzenia wygaśnięcia decyzji zawartej w art. 162 § 1 k.p.a., skupiając się na dotychczasowych ustaleniach doktryny oraz orzecznictwa sądowego. Zaproponujemy nowe odczytanie norm zawartych w tym przepisie, zwłaszcza w kontekście innego niż dotychczas przyjmowano charakteru decyzji deklaratoryjnej stwierdzającej wygaśnięcie. Dla porównania zajmiemy się też analogiczną instytucją regulowaną art. 258 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁸. Prawo procesowe podatkowe bardzo często „wyprzedza” ogólne prawo procesowe administracyjne czy też odmienne instytucje te reguluje, stąd wnioski wynikające z konstrukcji tam przyjmowanych mogą być dla nas interesujące.

Ustalenia dokonane w poprzednich rozdziałach posłużą do spojrzenia na kodeksową instytucję stwierdzenia wygaśnięcia w perspektywie funkcji prawa procesowego, co z kolei powinno ukierunkować analizę przepisów materialnego prawa administracyjnego w tej części, w której znajdujemy konstrukcję wygaszania decyzji.

W następnym rozdziale pracy dokonamy analizy regulacji zawartych w materialnym prawie administracyjnym, w których ustawodawca stanowi o wygaśnięciu decyzji administracyjnej, stosując bardzo różne konstrukcje i wskazując na różne przesłanki (okoliczności, zdarzenia) powodujące wygaśnięcie. Takie „ustawowe” wygaszenie decyzji, jak powszechnie jest to przyjmowane, nie wymaga potwierdzenia uzyskanego w trybie art. 162 § 1 w zw. z § 3 k.p.a. Teza ta wymaga jednak korekty, a być może nawet zupełnego odrzucenia. Zważając na służebny charakter

¹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1325.

procedury wobec prawa materialnego, podejmiemy próbę powiązania materialnych rozwiązań z regulacją procesową.

W rozdziale kolejnym omówione zostaną przesłanki stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, ze szczególnym uwzględnieniem najistotniejszej z nich, a więc przesłanki w postaci „bezprzedmiotowości decyzji” w szerokim ujęciu. Poza tym przedmiotem rozważań będą kodeksowe przesłanki stwierdzenia wygaśnięcia decyzji bezprzedmiotowej (nakaz stwierdzenia wygaśnięcia decyzji bezprzedmiotowej wynikający z przepisów prawa, interes społeczny oraz interes strony uzasadniający stwierdzenie wygaśnięcia).

W odrębnym rozdziale zajmiemy się stwierdzeniem wygaśnięcia decyzji ze względu na niedopełnienie warunku przez stronę, uwzględniając możliwość objęcia hipotezą art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a. także pewnej grupy warunków ustawowych.

Wreszcie w części końcowej przyjdzie czas na sformułowanie wniosków wieńczących pracę, przy czym będą miały one charakter ogólny. Wnioski szczegółowe pojawią się w podsumowaniach rozdziałów (nie wszystkich), a także w podsumowaniu niektórych części pracy.

Rozdział I

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1. Decyzja administracyjna

Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyla decyzję na podstawie przepisów § 1 i 2 w drodze decyzji (art. 162 § 3 k.p.a.). Nawet pobieżna analiza tego przepisu, zwłaszcza w kontekście postanowień art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., gdzie mowa jest o stwierdzeniu wygaśnięcia decyzji ze względu na jej bezprzedmiotowość, co, jak należy wnosić z § 3 tego przepisu, trzeba uczynić zachowując formę decyzji, prowadzi do wniosku, że mamy tutaj do czynienia z dwoma rodzajami decyzji administracyjnej. Jedną „przedmiotową”, a więc – zaryzykujemy takie założenie – materialną (skoro stała się bezprzedmiotowa), i drugą formalną, która – znowu w pewnym uproszczeniu – służy temu, aby ten materialny skutek potwierdzić.

Jest to pewna hipoteza wymagająca bardziej szczegółowego wyjaśnienia, głównie z tej racji, że ani w przepisach rozdziału 13 k.p.a. („Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji”), w którym ulokowana została instytucja stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, ani w pozostałych przepisach kodeksowych nie znajdujemy definicji pojęcia decyzji. Jest rzeczą naturalną, że to kluczowe dla postępowania administracyjnego pojęcie wymaga doprecyzowania, bowiem wyznaczać ono będzie zakres stosowania art. 162 k.p.a.

Decyzja administracyjna jest kwalifikowaną formą aktu administracyjnego, stąd rozważania trzeba zacząć od krótkiej charakterystyki tej

konstrukcji, co pozwoli na wstępne ustalenie cech decyzji jako aktu administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego akt administracyjny jest uznawany za podstawową formę działania administracji publicznej¹. Stanowi on oświadczenie woli organu administrującego, podjęte na podstawie przepisów prawa, o charakterze jednostronnym i władczym, skierowane na rozstrzygnięcie o skonkretyzowanej sytuacji prawnej (prawie, obowiązku) określonego podmiotu (podwójna konkretność aktu administracyjnego)².

Oświadczenie woli skierowane jest na ukształtowanie, na podstawie normy generalnej i abstrakcyjnej, konkretnej i indywidualnej normy postępowania³. Oświadczenie woli organu administrującego podejmowane jest bezpośrednio w celu wywołania określonych skutków prawnych w sferze prawnej adresata⁴. Treścią tego oświadczenia woli będzie rozstrzygnięcie o konsekwencjach prawnych stwierdzonych okoliczności faktycznych⁵. Konkretna norma, ukształtowana aktem administracyjnym, tworzy nową sytuację prawną adresata aktu i ma, podobnie jak norma stanowiąca podstawę jego wydania, charakter bezwzględnie obowiązujący. W konsekwencji tego prawa i obowiązki wynikające z niej pozostają związane z adresatem, który nie może przekazać ich

¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 183.

² Na uwagę zasługuje definicja zaproponowana przez K.M. Ziemskiego: „Akt administracyjny jako czynność prawna stanowi zmierzające do wywołania bezpośrednich skutków prawnych władcze, kierowane na zewnątrz administracji oświadczenie woli kompetentnego podmiotu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, wyrażające rozstrzygnięcie co do konsekwencji prawnych, a więc konsekwencji normy bądź norm generalnych, dla zindywidualizowanego, tak od strony podmiotowej jak i przedmiotowej stanu faktycznego, dotyczące indywidualnie wskazanych podmiotów, wyznaczając im zachowanie w konkretnie określonych sytuacjach, w sposób bezpośredni wywołując zamierzony skutek prawny i w ten sposób załatwiając sprawę” (K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 518). Ma rację jednak J. Zimmermann, zdaniem którego formułowanie pełnej i zamkniętej definicji aktu administracyjnego wydaje się zbędne, skoro istnieje zgoda co do podstawowych elementów konstrukcyjnych tego pojęcia (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 289). W opracowaniu posługuję się definicją zawierającą takie właśnie elementy.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 289.

⁴ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 466.

⁵ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 490–492.

dalej w drodze podejmowanych przez siebie czynności. Wola organu, wyrażona w treści aktu, jest zdeterminowana treścią obowiązującego prawa⁶. Oświadczenie woli, stanowiące podstawowy element aktu administracyjnego, składane jest w imieniu państwa, czego formalnym wyrazem ma być podpisanie aktu przez organ (podmiot) dysponujący stosownym upoważnieniem⁷.

Uprawnionymi do podejmowania aktów administracyjnych są organy administracji publicznej, wyjątkowo także inne podmioty, o ile w wyniku upoważnienia ustawowego lub na podstawie zawartego porozumienia dysponują stosowną kompetencją (organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym).

Akt administracyjny jest czynnością władczą i jednostronną, podejmowaną na podstawie przepisów prawa. Organ administrujący dysponując władztwem administracyjnym, używając tej formy działania, na podstawie i w granicach określonych prawem, w sposób jednostronny i wiążący przesądza o sytuacji prawnej adresata aktu. Obowiązki wynikające z aktu muszą być przez adresata wykonywane, w innym przypadku zostaną zastosowane środki przymusu egzekucyjnego⁸. Z uprawnień wynikających z aktu może on legalnie korzystać, zaś inne podmioty zobowiązane są do ich respektowania⁹. Jednostronność aktu przejawia się przede wszystkim w tym, że jego adresat nie ma, w zasadzie, wpływu na treść aktu (a więc na swoje prawa i obowiązki wynikające z aktu). Z reguły jednak akt jest wydawany po uprzednim wysłuchaniu adresata. Ma on prawo uczestniczenia w postępowaniu zmierzającym do jego wydania¹⁰.

Konkretność normy ukształtowanej aktem administracyjnym przejawia się w konkretnym oznaczeniu adresata, którego akt dotyczy, oraz

⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 186.

⁷ J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 289.

⁸ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 285.

⁹ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 445.

¹⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 237.